

KANSAI GAIDAI UNIVERSITY

## 開発途上国の児童労働問題

著者	内田 智大
雑誌名	関西外国語大学人権教育思想研究
巻	14
ページ	2-21
発行年	2011-03
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1443/00005732/">http://id.nii.ac.jp/1443/00005732/</a>

# 開発途上国の児童労働問題

内田 智大

## 1. はじめに

1980年代末の米ソ冷戦の終結は、世界経済に新しい変化をもたらした。アメリカ主導の国際資本主義体制が世界経済を席卷し、「ヒト」、「モノ」、「カネ」が資本主義対社会主義という以前の経済システムの違いに関係なく、国境を越えて流入した。このような状況の中、企業は熾烈な国際競争を勝ち抜くために、生産コストを下げるべく、廉価な労働力を豊富に持つ途上国へ生産拠点を移していった。

このような途上国も巻き込んだ世界大競争時代の幕開けの中で、企業の中には他社との価格競争に勝つために、国際条約で規定された年齢よりも低い児童労働者を過酷な条件の下で働かせている。児童労働が世界的に注目されるようになったのは、米ソ冷戦の終結の前後である。80年代に入って、女性、障害者、子どもなど、社会的に弱い立場の者の人権を擁護するべきであるという世界的な認識が高まった。国連児童基金（UNICEF）の理事会が、1986年に「子どもの権利条約」に関する草案作りを行った。3年後の1989年には国連総会で「子どもの権利条約」が採択されて、国際社会は軍事問題よりも、福祉問題に目を向けるようになった。そして、国際労働機関（ILO）、UNICEF、世界銀行などは協力して、1990年、児童労働の撲滅のための児童労働撲滅国際計画（IPEC）を立ち上げた（OECD、2003）。

国際社会の児童労働問題に対する取り組みが進む一方で、90年代後半に起きたアジア通貨危機、その危機に対処すべく、世界銀行や国際通貨基金がとった構造調整政策は途上国の社会保障費を削減することになり、貧困層に大きな打撃を与えた。また、先進国か、途上国かに関係なく、労働市場の自由化の進展が正規雇用に代わって非正規雇用を増大させることになり、その影響を受けた家計は大幅な収入減となった。その結果、収入減を補完するために子どもが働きに出される事例も増加した。このように、児童労働問題は彼ら

を採用する需要側（企業側）によってのみ引き起こされるものではなく、社会経済システムにも原因が見出される複雑で多面的な問題である。

本稿の目的は、途上国の児童労働の実態を明らかにすると共に、子どもたちが働かなければならない要因を、社会的、経済的、文化的な視点から明らかにし、児童労働問題の解決の手がかりを探ることである。本論は、5つの節から構成されている。まず第2節では、ILOの国際条約に照らし合わせて、児童労働の定義と世界の児童労働者数を明確化し、アジア諸国における国際条約の批准状況を概観する。第3節では、先行研究に基づいて、児童労働の要因を需要面および供給面からまとめる。そして第4節では、国際機関、各国政府、企業、NGOなどの各行動主体の児童労働に対する取り組みについて議論し、最後の第5節で本論のまとめとしたい。

## 2. 児童労働の実態

### (1) 児童労働の定義と児童労働者数

児童労働は、1973年に採択された就業最低年齢を定めたILO138号条約と、1999年に「最悪の児童労働に関する形態」に関して採択された182号条約に準拠して定義されている。児童労働の形態は、12歳未満の全ての労働従事者、「軽易な労働」を除く12歳以上・15歳未満児の労働従事者、15歳以上・18歳未満で「危険な条件の下での労働」に就いている者、18歳未満で「最悪の形態」で働いている労働従事者に分類される。「軽易な労働」とは、子どもの健康や発達に有害でなく、教育と両立できるような労働を指す。「危険な条件」とは、粉塵、有毒ガス、化学染料などに長時間晒される危険のある労働で、子どもの健康や発育など、重大な悪影響をもたらす可能性のある労働を指す。また、「最悪の形態の労働」とは強制労働のような奴隷制度に類する慣行、子供の人身売買、児童売春、麻薬製造などを指す。特に、途上国では奴隷制や債務労働制の伝統が残っていること、財政難により社会福祉が整備されていないこと、義務教育が事実上普及していないこと、失業率や潜在失業率が高く、大人が生計を立てるのに十分な所得を稼げないことなどが、「最悪の児童労働に関する形態」を生み出す要因になっている。

児童労働の正確な数を把握することは、極めて困難である。ILOの推計によると、2000年における世界の児童労働（5-14歳）の数は2億1,100万人に上る。この数は各国政府で公表された数字を、ILOがまとめて集計したものである<sup>1</sup>。その内、最低就労年齢に違反している児童が1億8,600万人、「危険な条件の下での労働」に従事している児童が1億1,113万人、「最悪の形態の労働」に従事している児童が840万人であった。

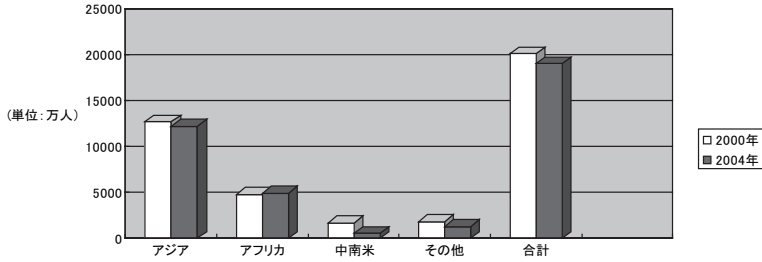
部門別で見れば、70%が農業に従事し、続いてサービス業が22%、製造業が8%である。地域別では、アジア・太平洋が1億2,730万人と最も多く、サハラ以南アフリカが4,800万人、中南米・カリブ諸国が1,740万人で続く。その他の地域では、中東・北アフリカが1,340万人、先進国が250万人、中国やベトナムなどの移行経済諸国が240万人である。児童労働の絶対数ではアジア・太平洋が最も多いが、児童全体に占める働く児童の割合で見れば、サハラ以南アフリカが29%でずば抜けて高く、アジア・太平洋が19%、中南米・カリブ諸国が16%で続く。

図1は、2000年の児童労働者数を2004年の数字と比較して示したものである。2004年の児童労働数は1億9,070万人と、2000年よりも1千万人近く減少した。児童労働の形態別に見れば、最低就労年齢に違反している児童は2000年より1,100万人、「危険な条件の下での労働」に従事している児童は2000年より3,320万人、それぞれ減少している。これは、国連が2000年以降、各途上国の貧困を無くすためのミレニアム目標を立てて、それを実現するためのプログラムを他の政府機関と協力して実施し、児童労働を含めた貧困問題の取り組みが進展した証左であると言える。

部門別では2000年と2004年の数字には大きな違いが見られないが、地域別では2000年と比較して、アジア・太平洋では500万人、中南米・カリブ諸国では1,170万人もそれぞれ減少している。それに対し、サハラ以南アフリカでは2000年と比べて、児童労働者数が130万人も増加している。この要因として、BRICsを初めとしたアジア、中南米の新興国が外国資本を活用してグローバル経済の波に乗り、高い経済成長率を達成した結果、当該国の児童労働問題も緩和したのではないかと考えられる。それに対し、アフリカでは

資源開発やインフラ整備を含めた投資が増加し経済発展を実現してはいるものの、その発展の国民全体への滴下効果は限られており、児童労働問題の緩和、解決には寄与していないと推察される。

図1 2000年、2004年の世界の児童労働者数



(出所)ILO「児童労働を考えるためのガイドブック2008」

## (2) アジア諸国による国際条約の批准状況

2008年6月時点で、138号条約に批准している国は150ヶ国、182号条約に批准している国は165ヶ国である。主なアジア諸国の138号条約および182号条約の批准状況は、表1に示されている。日本を含めた大部分のアジア諸国が1990年代後半から2000年代前半にかけて、両方の国際条約に批准している。これは、ILOを中心とした国際機関の働きかけが功を奏している結果である。

ミャンマーは未だ何れの条約にも批准しておらず、軍事政権の同国は児童を含めた国民の人権擁護ということには消極的な姿勢をとっている。国際社会から孤立的な政策を採りがちなミャンマーは、ILOを含めた国際機関が欧米諸国に肩入れしているという認識を強く持っている。現在の軍事政権が大きく方向転換をするか、或いは現政権が転覆して民政権に移行しない限り、ミャンマーの労働問題を含めた人権問題の取り組みは進展しないことが予想される。

バングラデシュは「最悪の児童労働に関する形態」に関する182号条約を批准しているが、就業最低年齢を定めた138号条約には未だ批准していない。アジアの後発途上国の一つであるバングラデシュでは、廉価な労働力を使っ

て縫製産業を中心に経済発展を実現してきた。アメリカの金融会社ゴールドマン・サックスは、バングラデシュをBRICsに次ぐ新興諸国の一つとして、その潜在力を高く評価しており、YKK、ファーストリテイリング、帝人といった資本規模の大きい日本企業からも有望な投資先として注目されている（ウイルソン、2006）。しかし、未だ経済発展を労働集約型産業である縫製産業に頼らざるを得ない現状を考えれば、政府が138号条約に批准して、児童労働の取締りを強化する可能性は当分の間、低いと考えられる<sup>2</sup>。

中国と並ぶアジアの大国インドも、138号条約および182号条約に批准していない。人口10億人以上を抱え、2009年の1人当たりGDPが1,000ドル程度のインドの児童労働者数は、ILOの推計によれば6,000万人を超えている。インドは戦後、アジア諸国の中では比較的早期に民主主義が社会に定着したが、貧困やカースト制度の存在が女性、子どもなどの社会的弱者のエンパワーメントの向上を阻んできた。インドでは、カースト制度を含めた体制の変化に反対の意を唱える者は多い。しかし、90年代に入ってインドは欧米先進国との経済的結びつきを強めてきており、今後、インドが持続的な経済成長を実現するには、欧米が中心となって人権擁護を支持する国際的な取り決めには積極的に賛同の立場をとらざるを得ないと考えられる。

このように、インドも含めてアジア諸国のILO条約の批准は早晚、実現される可能性が高い。しかし、一つの大きな問題点は戸籍制度がアジアの途上国ではきちんと整備されておらず、子どもの年齢確認が難しいことである。正しい年齢確認ができなければ、138号条約は全く意味を持たない。子どもの年齢が確認できない場合は、最終的に医学鑑定に託されるが、そこまでして調べられるケースは稀である（香川、2010）。国際条約は批准する国の社会的事項の遵守を義務付けることになっても、企業、労働組合、児童自身には遵守の義務は生じないのである。

また、別の問題点は国家が国際条約に批准しても、それを遵守しない国に対して、国際社会は対応すべき方策を未だ持ち合わせていないことである。中国やベトナムなどの社会主義から市場主義への移行国は急速な経済発展を実現すると共に、大きな経済格差と貧困を生み出した。これら経済移行諸国

の政府は経済の成長戦略にエネルギーを注いでも、社会的弱者を救済する福祉政策に消極的なままである。また、移行諸国は概して子どもの生存権に関わる児童労働問題を、国際社会から非難されるのを避けようとして国家の機密事項として扱っている可能性も高い。このため、児童労働の実態が見えてこない場合も多い。

表 1 主なアジア諸国の138号条約、182号条約の批准状況（2009年6月時点）

	138号条約	182号条約
バングラデシュ	×	2001年
カンボジア	1999年	2006年
中国	1999年	2002年
インド	×	×
インドネシア	1999年	2000年
日本	2000年	2001年
韓国	1999年	2001年
ラオス	2005年	2005年
マレーシア	1997年	2000年
ミャンマー	×	×
ネパール	1997年	2002年
パキスタン	2006年	2001年
フィリピン	1998年	2000年
シンガポール	2005年	2001年
タイ	2004年	2001年
ベトナム	2003年	2000年

（出所）香川孝三「グローバル化の中のアジアの児童労働」23ページより、一部抜粋。

### 3. 児童労働の要因

児童労働の要因は一般的に、需要側の要因と供給側の要因によって分類されている。需要側の要因とは子どもを雇用する側の企業側によって生じる事柄を指すのに対し、供給側の要因とは子どもを含めた世帯の問題に起因する事柄を指す。先進国で構成されている経済協力開発機構（OECD）は自由な経済活動の下では、需要側である企業への働きかけが困難なこともあって、

子どもを送り出す供給側の世帯が抱えている問題に取り組むことが優先されるべきだとの立場をとっている（OECD、2003）。しかし、児童労働の取引は市場における供給側と需要側の交渉によって初めて成立する。つまり、供給側の世帯に問題があっても、企業が子どもを雇用する誘因がなければ、児童労働問題は存在しない。本節では先行研究を参照しながら、児童労働の要因を供給側と需要側に分けてまとめてみたい。

#### （１）供給側の要因

児童労働の供給側の第１の要因として、家族関係や家族意識などの文化的要素が挙げられる。荒木（1997）は家族の団結や忠誠心の強いアジアの血族社会では、親、子どもの両者の側において、家族のために働くのは当然であるという意識が強いと指摘している。家族の経済的支えになることが誇りであると、考えている子どもも多い。また、石井（1997（b））の行った東北タイの現地調査では、家計における冠婚葬祭費用の割合が高い世帯ほど、子どもを教育の対象としてよりも、労働力として位置づける傾向が強いことが明らかになった。多くのアジア諸国において、一種の祭りごとである冠婚葬祭にかかる費用は各世帯の所得水準や資産規模からすれば、極めて大きいと考えられる。特にヒンズー社会やイスラム社会では、娘を持つ家族が嫁に出す際、相手方の男性家族に支払う持参金は大きな負担であると言われている。このような伝統行事にかかる費用を賄うために、子どもが家族を助けて働く場合が多く見られる。これは、伝統的社会から引き継がれた家族間の相互扶助の強さを表わすものであると解釈できる。

第２の要因は、教育機関の質の低さの問題である。親が子どもを学校に行かせるかどうかの意思決定過程は、学校の質に大きく影響される。すなわち、教育サービスへのアクセスが子どもの将来所得の増大につながると、親が認識して初めて子どもに教育を受けさせることになる。別の見方をすれば、子どもが労働しないからといって、必ずしも学校に行くとは限らない。Bequel・Myers（1995）は、教育内容とその実施方法が児童労働を増やすか、減らすかを決定する要因になると述べている。その意味では、児童労働問題



の解決の一つの方策として、家庭に対する財政的支援に加えて、教育の質を向上させるための学校の設備投資への財政的支援、教授方法の指導、教育内容の改善なども行っていく必要がある<sup>3</sup>。

第3の要因として、低い所得水準や信用制約といった世帯の貧困に関わる問題が挙げられる。Edmonds (2003) はパキスタンやベトナムを事例に、世帯の貧困が児童労働の主要な要因であると述べた。児童労働と世帯の貧困との間には密接な関係があると、主張する研究は多い (Hamid, 1994, Grootaert and Kanbur, 1995)。貧困世帯は、子どもが労働で得た収入を家計の足しにしている場合が多い。子どもが世帯所得を補填するために労働に従事するとき、教育を受ける機会が奪われ、適切な人的資本形成ができずに、大人になってから得られる期待所得も低いものになる。その結果、その子どもの子どもも働かざるを得ず、貧困が世代を超えて繰り返されるという貧困の循環に陥ることになる。また、親がフォーマルな金融機関から信用制約を受けていて、お金を借りることができないとき、親は子どもを通学させて将来の期待所得を向上させることを考えるよりも、現金を確保するために子どもに労働を強要することを選択する。或いは、信用制約を受けている親が法外な利子でインフォーマルな悪徳金融業者からお金を借りて返済することができないとき、子どもを業者に債務労働として売り渡す場合もある (Human Rights Watch, 1996)。

第4に、第3の要因とは反対に、途上国では一定以上の貯蓄や土地などの資産を保有することが児童労働を生み出す要因になることもある。貯蓄や土地などの投下資本を持っていない貧困世帯では、家族労働として子どもに割り当てる適当な仕事も存在していない。一方、一定の投下資本を持っている世帯が所得を増やす最初の過程において、子どもを無給の労働力として活用する<sup>4</sup>。Bhalotra (2003) はガーナの農家の事例において、児童労働の家計への所得効果は余り大きくないことに加え、土地を多く所有している世帯の子どもの方が働いている場合が多いことを発見した。これは「富の逆説的現象」であり、世帯所得と児童労働の関係は必ずしも直線的ではないことを示唆している。石井 (1997 (b)) もタイ東北部の農家において、土地無し農や

零細農よりも平均以上の所得を稼ぎ、資産を持っている自作農の方が自分たちの子どもを労働力として働かせている場合が多いことを発見した。このような事例は、農業部門だけに限られるものではなく、工業部門でも見られる。輸出企業が製品や工程の一部を、家内工業での内職として下請けに出すとき、それを請け負った小規模・零細企業は自分の家庭の子どもを無給で使う場合も多い（初岡・藤井（1997））。

その他の供給側の要因として、市場経済や政治体制の変化に晒された人々の意識の変化が挙げられる。黒田（1997）は、ベトナムのように社会主義経済から市場経済への移行した国では、現金収入を得ることが拝金主義を生んでおり、それが子どもの不就学の一つの要因になっていると指摘している。

## （2）需要側の要因

第1の児童労働の需要側の要因として、子供自体の身体的特徴が挙げられる。子どもの小さな手は、カーペット製品や衣服などの生産を行うのに効果的であるという「器用な指先」論がそれである（OECD、2003）。また、成人とは異なる子どもの従順な気質が経営者にとって管理しやすい。初岡・藤井（1997）は、職場が組織化された集団的なものであるならば、そこで働く労働者は個性よりも従順さを要求されるようになると指摘している。経営者は労働組合などを通じて権利を主張する手段を持っている成人の労働者よりも、純粋無垢で不平も言わず黙々と仕事する子どもの方が扱いやすい。

第2の需要側の要因として、児童労働の賃金の低さが挙げられる。途上国の生産形態は概して、労働コストよりも資本コストの方が相対的に高いために、廉価な労働力を相対的に多く投入する労働集約的な生産形態をとる場合が多い。また、企業が競争戦略として、高品質戦略よりもコスト削減戦略に重きを置くとき、熟練労働力よりも未熟練労働力の投入の割合が高くなる。その結果、未熟練労働として考えられている児童労働への需要も必然的に大きくなる<sup>5</sup>。特に、途上国の地場企業が外国企業や多国籍企業の下請け生産を請け負っているとき、その利益率やマージン率の低さを廉価な児童労働を活用することで補完する。石井（1997（a））は、90年代のタイでは児童労働

が大規模な企業ではなく、家族的小規模企業において多く雇用されていると指摘した。その根拠として、小規模企業は親企業からの圧力を受けて、厳しい費用削減の競争を強いられていることを挙げている。

第3に、労働組合の組織化の問題である。資本規模の小さい途上国の地場企業では、労働組合が組織化されていない場合が多い。一般に、子どもも含めた労働者は団体交渉権などを通じて労働条件を改善するための手段を持っていない。また、小規模・零細企業は工場法の適用からも除外されており、労働法規の保護の対象外でもある（香川、2002）。更に、より根本的問題は労働法によって児童労働が禁止されている場合、組合による児童の保護そのものが組合の存在と矛盾することになる。

#### 4. 児童労働問題に対する取り組み

前節では、先行研究を参照しながら、児童労働の要因を供給側要因と需要側要因に分けて明らかにした。児童労働問題は様々な要因が複雑に絡んで生じている。また、児童労働の状況はそれぞれの地域、国で違っている。このような複雑多岐な問題に対し、国際機関、政府、企業（経営者）、NGO、労働組合は問題をどのように捉えて、どのように取り組んできたであろうか。また、利害関係で時には対立する行動主体が協力して、将来、国際的枠組みに基づく解決は可能であろうか。本節では、これらの問いを検討すべく、国際社会が児童労働問題に関心を持つようになった90年代以降の取り組みを中心に議論を進めてゆきたい。

##### （1）児童労働撲滅国際計画（IPEC）

国連総会で「子どもの権利条約」が採択された翌年の1990年、ILO、UNICEF、世界銀行は協力して、児童労働撲滅国際計画（IPEC）を立ち上げた。そして、IPECは1992年、ブラジル、インド、インドネシア、ケニア、タイ、トルコの6ヶ国が参加し本格的に始動した。IPECはドイツ政府から1992-96年の5年分の大規模な資金援助を受けて、インドの児童労働の実態調査を行ったり、パキスタンの児童労働の撲滅ための協定（アトランタ協定）を、

パキスタンの工業団体との間で締結した。現在は、国際機関、88カ国の政府、経営者、労働組合、NGOが共同で活動を行っている。日本政府も1998年から、そのメンバーとして参加している（香川、2010）。

IPECは設立当初、児童労働の撲滅に至るまでの移行措置として、働く子どもの保護を重視した。特に優先する対象児童は、債務奴隷労働、強制労働をさせられている児童、危険で有害な仕事をしている児童、女兒や12歳未満の児童であった。IPECはそれらの児童を救出した後、児童に対するカウンセリング、教育・訓練の実施、児童労働撲滅のためのPR活動、親を対象とした職業訓練などの草の根的活動を行っている。その一方で、IPECは児童労働撲滅のための行動計画の策定、各国の労働法の見直しや行政支援、児童福祉に係る制度改革など、当該国への知的支援といった大局的な活動にも取り組んでいる（香川、2010）。

しかし、IPECは約20年にわたって児童労働の撲滅に積極的に関わってきたが、抱える問題も多い<sup>6</sup>。第1の問題は、IPECに参加している途上国が自国の児童労働に関する政策の策定、実施に主導権を持っていないことである（香川、2010）。先進国の経済水準へ追いつこうとしている途上国は成長戦略を優先した予算配分の傾向が強く、福祉政策への予算の配分は後回しになっている。恒常的な予算不足に直面している途上国は、財源を国際機関や先進国政府に依存しており、援助機関が途上国の施策に主導権を握ることになる。

第2に、先進国と途上国の間で貿易・投資システムの構築に関する意見の一致が見られず、途上国は一時的でも自国の経済成長に水を差すような社会条項の受け入れに消極的である。経済成長が著しい多くのアジアの途上国は、成長の源泉を輸出志向の工業化に見出してきた。しかし、途上国の急速な追い上げによって、自国の国際競争力の相対的低下を恐れる先進工業国は、児童労働問題を持ち出して、それを保護貿易主義の隠れ蓑として使った。先進国は国際貿易に関連した条約に、社会条項の導入を進めようとしているのに対し、その導入で国際競争力を失うことを恐れる途上国は、猛烈に反対してきた。このような状況の中、先進国と途上国双方の利益となるような貿易システムとは何か、そしてそのシステムと背反しない社会条項をどこまで、且

つどのタイミングで盛り込んでいくのかを、国際機関やNGOなどが仲介して、真剣に議論する時期に差しかかっている。それは、IPECの今後の存続とも絡んだ重要な課題である。

## (2) 児童労働に関する企業行動の規制や規範

多国籍企業の中には、国家間の税制の隙間を縫っての租税回避、投資先国の環境に負荷をかける生産活動、労働者の人権を無視した雇用体系などによって莫大な利益を上げる企業もあった。

このような状況に際し、OECD先進国は途上国の規制だけでは不十分であると考え、1976年、多国籍企業の活動を国際的に規制する「多国籍企業指針」を作成した。これは人権、情報開示、雇用・労使関係、環境、汚職防止などの問題をカバーし、投資国での多国籍企業の社会的責任を遵守させることを目的とした。その後、90年代のILOなどによる児童労働撲滅の国際社会の流れを受けて、2000年の指針の改定では「児童労働の廃止」の項目が盛り込まれた（香川、2010）。

一方、経営側の利益を代表する国際使用者連盟も1996年の総会で初めて児童労働問題を取り上げた。国際使用者連盟は自由貿易と児童労働を結びつけることが経済成長や雇用の拡大にとってマイナスであるとして、貿易ルールに人権や労働基準に関する社会条項を盛り込むことに反対してきた。しかし、国際使用者連盟も90年代に入ってから児童労働問題に関する国際社会の関心の高まりに耳を傾けざるを得ず、連盟としての行動規範を示したり、児童労働廃止のためのPR活動などを実施した<sup>7</sup>。国際使用者連盟の立場は、企業が自主的に児童労働を廃止する動きに対し側面的支援を行うことである。連盟は各企業の児童労働廃止の取り組みに関連した情報を収集し、それを整理して、別の企業に紹介するということに止まっており、実際の取り組みは企業の自主性に任せるというスタンスを取っている（香川、2010）。

2000年に入ると、先進国、途上国を問わず、経済団体・業界団体は企業の果たすべき社会的責任を明示した行動規範を制定した。具体的には、日本経団連が2002年に「企業行動憲章」を制定すると共に、「実行の手引き」も作

成された。2004年発行の第4版の「実行の手引き」では、初めて途上国の児童労働・強制労働の禁止に触れている。また、中国の業界団体である紡績工業協会も2005年、企業の社会的責任に基づく行動規範CSC9000Tを作成した。紡績業界は中小企業の多い労働集約型産業であるために、子どもを雇っている企業も多い。そこで、全国中国総工会が支援して、この行動規範の作成に至った。但し、人権擁護に関心の低い中国の業界団体がこのような行動規範を策定した背景には、中国の労働基準が国際基準に達していないことを理由に、重要な貿易相手国である欧米諸国から貿易を拒否されないよう配慮したことが挙げられる（香川、2010）。

このように90年代以降、児童労働に関する企業行動の規制や規範を制定する動きが加速しているものの、今後取り組むべき問題点も残されている。第1の問題点は、様々な行動主体から作成された行動規範の内容が統一されていないことである。そのため、行動規範を受け入れる側の企業はどの規範に従って行動すべきか、大きな混乱をきたしている。国際機関や当事国政府が主導権をとって他の行動主体の協力の下、行動規範の内容を整理、統一する作業を進めてゆく必要がある。第2の問題点は、規範を逸脱した行動をとった企業に対して、何ら法的拘束力がないことである。法的拘束力がなければ、企業は社会的条項を順守することにかかるコストを回避しようとして、モラルハザード的な行動をとりがちになる。この問題を克服するためには、司法関係者の人材育成を通じて企業に対する監査体制を強化すると共に、行動規範を法制化して拘束力のあるものにする必要がある。また、行動規範に従って活動している企業には、減税、低利の融資、補助金といった物的誘因を付与することも重要である。

### （3）児童労働に関するNGOの取り組み

児童労働問題に関して、国際機関、各国政府、企業の間で何らかの利害が対立して身動きがとれないとき、利害関係にとらわれず、児童の厚生水準の向上を最優先に考えて活動するNGOの存在意義が注目される。途上国での活動に経験豊富な国際NGOは国際機関や政府との会議に協議的地位を与え

られ、行動計画の策定、労働法の見直し、監督行政の制度改革といった児童労働撲滅のための条件整備に携わっている。その一方で、多くのNGOは児童労働の現場での草の根的活動を目指しており、直接、児童を救済する活動を展開している。

他の行動主体とは異なるNGOの最も大きな強みは、機動性と柔軟性である。NGOは児童労働問題の解決にあたって、様々なプログラムを策定、実施している。特に、第3節で述べた児童労働の要因である教育の質の問題、世帯の貧困といった供給的要因の対処に取り組んでいるNGOは多い。途上国に義務教育の制度が確立されていても、親は教育を子どもに受けさせることが家計を経済的に逼迫させたり、或いは子の将来所得の増大につながらないと判断すると、子どもを通学させない。途上国の親は子どもを学校に行かさずに働かせることの長期的弊害を理解しているが、子どもの労働は家計を支えるために必要であると考えている。

途上国では多くの子どもが仕事と学校を両立させている場合が多い。ILOの138号条約においても、健康、発育に有害となる恐れがなく、学校への参加が妨げられないような軽易労働は13歳以上・15歳未満の児童であっても認められている。谷（2000）は、ミャンマーの社会認識では子どもが親を助けて働くことは当然であり、雇用者も政府も児童を経済的に搾取しているとは考えていないと指摘している。ミャンマーの子どもの就労機会が家族の斡旋によって与えられている場合が多く、親は子どもが家族の保護の下で働いていると考えている。

また、Anker（2000）も1日2－3時間の労働は通学の決定に影響しないと結論付けている。子どもを無理に仕事から引き離して学校に復帰させる政策は、かえって児童労働を増やすことになる。OECD（2003）は、就業最低年齢が子どもの世帯の経済状況を考慮せずに法制化されるならば、子どもを危険な条件のインフォーマル部門で働かせることにつながると指摘した上で、子どもが仕事と学校を両立するための環境を整える施策が重要であると述べている。

ここにフォーマルな教育制度と並行して、NGOによる貧困世帯の子ども



を対象としたインフォーマルな教育の役割がある。Bequel・Myers (1995) が教育内容とその実施方法が児童労働を増やすか、減らすかを決定する要因になると指摘したように、決められた時間と教育内容を持つフォーマルな学校のシステムでは、働いている子どもにとっては受益が少ない。教育が行われる立地、学年、年齢、授業時間、カリキュラム、教授方法などに関し、受益者である児童労働者のニーズに合った柔軟なインフォーマルな教育プログラムがNGOによって作成、実施される必要がある。

教育の本来の役割は子どもの社会的エンパワーメントを拡大し、彼らの将来の社会的自立を促すことである。すなわち、彼らが教育を受けることで、第1に自らの権利を認識し、不条理な条件で労働をさせられることに対して、権利の申し立てができること、第2に付加価値の高い労働力に必要な技能や知識を習得し、次世代の子どものために貧困の悪循環を断ち切ることである。

また、児童労働問題の解決におけるNGOの役割は、教育部門だけに留まらない。世帯所得と児童労働の関係に直線的な関係は発見されていないが、貧困が児童労働の供給的要因であるという社会的認識は定着している。世帯の所得水準が子どもを学校に行かせるかどうかの規定要因であるならば、その世帯に対する収入向上プログラムを施策する必要がある、NGOはその点において重要な役割を果たしている。

具体的には、バングラデシュ人でノーベル平和賞を受賞したYunus氏によって設立されたグラミン銀行は、貧困世帯を対象に小規模金融を行っている。バングラデシュのような貧困国では、フォーマルな信用・金融サービスが国民の中に十分に普及していない。貧困世帯がインフォーマルな悪徳金融業者から高利でお金を借りて返済できないときは、子どもを債務労働として業者に売り渡すような事態が頻発している。グラミン銀行は貧困世帯、中でも女性を対象に金利15%前後の無担保融資を実施し、貧困世帯の信用制約を解消するのに寄与している。信用制約が解消されれば、貧困世帯はビジネスに投資する資金を確保したり、子どもの教育費に充てる現金を用意することができる。

また、NGOは児童労働を撲滅するための啓蒙活動も積極的に行っている。



一つの具体例として、1994年から始まった「ラグマーク活動」が挙げられる。それはインド、パキスタン、ネパールの手織りカーペット製造工場で働く子どもを救済するためにドイツの輸入業者によって始められた。NGOや業界などのスタッフから構成されているRugmark Foundationが抜き打ちの工場調査を行い、児童労働によって生産されていない商品であると認証されると、商品にラグマークラベルが貼られる。このことにより、消費者は児童労働によって生産された疑いのある製品を買うことを回避できる<sup>8</sup>。但し、この活動は90年代の児童労働に対する消費者側の関心の高まりによって後押しされたのと同時に、安い価格の途上国製品を、欧米先進国市場から排斥するといった、欧米の保護貿易主義との絡みで実施されたことも否定できない。

## 5. 最後に

本稿は途上国の児童労働の実態を明らかにすると共に、児童労働の要因を供給面と需要面に分けて考察した。そして、国際機関、各国政府、企業、NGOなどの各行動主体がどのように児童労働問題に対して取り組んでいるかを概観し、その取り組みにおける課題や問題を検討した。

冷戦後、児童労働が国際社会の関心の的になる中、当該国政府を含めた行動主体は一定の年齢以下の児童労働を禁止する法律を整備した。しかし、子どもの置かれている社会経済状況を考慮せずに、就業年齢の条件だけで児童労働を取り締まる法律が制定されるならば、彼らをより危険な条件への労働に追い込む場合もある。児童労働は子どもの健康を脅かしたり、満足な学校教育を受けられないで、非生産的な労働力を創出することにつながるといった負の問題ばかりを強調されがちであるが、別の見方をすれば、子どもの労働市場への参入は市場から求められる技能や知識を蓄積する機会を、彼らに早期に与えることにもなる。また、家業の手伝いをする事で家族の成員間の絆が深まったり、家族以外の社会とのつながりも形成される。

このように、児童労働の弊害ばかりを強調して、当該国の経済的、社会的、文化的を考慮せずに一律的に反対の意を唱えることは全く意味を持たない。無条件な児童労働の禁止は、生活の糧を得るために働かなければならない子

どもの存在そのものを、非合法的なものにする。所得水準が低く、貧困世帯が大半を占めている地域、国においては、児童労働の存在を認めつつ、適切な保護が与えられる措置を講じることが必要である。児童労働の状況はそれぞれの地域、国で異なっており、国際機関、政府、労使、NGOなどの各行動主体が柔軟、且つ機動的に対応しなければならない。児童労働問題に関して最も重要なことは、子どもを含めて貧困世帯の成員が自分たちの状況を自発的に変えるための活動基盤、言い換えればエンパワーメントを拡大するための機会が付与されているのか、もしされていないならば、彼らが他の行動主体から支援、救済、保護を訴える手段を持っているのかについて再考することである。

注

- 1 但し、香川（2010）はILOが独自の調査で出した数字ではないため、実際の数よりも少なめに見積もられている上に、途上国の統計の精度が低いために、実際の数とはかなり乖離があると述べている。
- 2 バングラデシュは90年代、児童労働により生産された製品の輸入禁止を求めるアメリカのハーキン法案が上院議会に提出された影響で、縫製産業に雇用されていた4分の3に相当する子ども約5万人が解雇された。尚、詳しくは佐藤・鈴木（2004）を参照。
- 3 谷（2000）も児童労働問題を緩和するためには、世帯の経済的貧困の緩和と学校教育の整備を挙げている。
- 4 OECD（2003）は83ヶ国の1980年から2000年までの国民1人当たりのGDP成長率と10-14歳の労働力参加率のマクロ分析を行ったところ、成長率が高い国の参加率は必ずしも高いとは言えなかった。
- 5 Nardinelli（1980）は、19世紀のイギリスの綿花工場において児童労働の需要を小さくした要因は、設備の技術革新であると述べた。また、Cogan（1982）も、1950年から1970年にかけてのアメリカの綿花工場の機械化が未熟練労働の需要を縮小せたと述べた。このように、技術革新の進展や熟練労働の需要の高まりは児童を雇用するインセンティブを下げることになる。その一方で、香川（2002）

はパキスタンのサッカーボール生産の事例において、技術革新が熟練技能を必要としない単純作業の工程を増やすことになった結果、返って児童労働の需要を拡大したと述べている。

- 6 下山（2009）は、ILOやUNICEFなどを含めた国際機関によって公表されたデータが誇張されていると指摘した。その理由として、それら機関で働く関係者が自分たちの給料を稼ぎ出すために誇張した情報を集めたり、先進国政府の援助機関が対立している国の社会問題を過度に強調する傾向があるからである。
- 7 多国籍企業の中には、各企業で児童労働に関する行動規範を定めているところも多い。スポーツメーカーのナイキなどはその下請け企業や工場の労働問題にも責任を負うとして行動規範を作成している。規模の大きな多国籍企業においては雇用問題を専門的に扱う部署が設置されていたり、企業法務を熟知した専門家を多く抱えているが、途上国の地場企業ではそのような取り組みが未だ遅れているのが実情である。
- 8 荒木（1997）は、児童労働に関わる製品の輸入の禁止が「人権のために人命を軽視」することになり、それは先進国の保護貿易主義の詭弁であると述べている。実際に90年代半ば、アメリカの工業団体が中心となって、バングラデシュの児童労働を使って生産された縫製製品の不買運動を起こした。このため、職を失った児童の世帯は大きな打撃を受けて、より厳しい貧困に直面した。

（外国語引用文献）

Anker, R. *Conceptual and Research Frameworks for the Economies of Child Labour and its Elimination*, IPEC Working Paper, 2000.

Bequale, A. and Myers, W. *First Things First in Child Labour: Eliminating Work Detrimental to Child*, ILO, Geneva, 1995.

Bhalotra, S. *Child Labour in Africa*, OECD Social Employment and Migration Working Paper No.4, 2003.

Cogan, J. The Decline in Black Teenagers Employment: 1950-70, *American Economic Review*, Vol.72 (4), 1982.

Edmonds, E. *Child Labour in South Asia*, OECD Employment and Migration Working Paper No.5, 2003.

- Grootaert, C. and Kanbur, R. Child Labour : An Economic Perspective, *International Labour Review*, Vol.134 (2), 1995.
- Hamid, S. Micro Analysis of Urban Child Labour : Some Determinants of Labour and its Conditions, *Pakistan Development Review*, Vol.33 (3), 1994.
- Human Rights Watch/Asia. *The Small Hands of Slavery : Bonded Child Labor in India*, Human Rights Watch, 1996. (国際子ども権利センター訳『インドの債務児童労働－見えない鎖につながれて』明石書店、2004年)。
- Nardinelli, C. Child Labour and Factory Acts, *The Journal of Economic History*, Vol.40 (4), 1980.
- OECD. *Combating Child Labour: A Review of Politics*, OECD, 2003. (豊田英子訳『世界の児童労働－実態と根絶のための取り組み』明石書店、2005年)。

(日本語引用文献)

- ILO駐日事務所『児童労働を考えるためのガイドブック2008年』。
- 荒木重雄「児童労働を生み出す社会と文化」、初岡昌一郎編著『児童労働－廃絶にとりくむ国際社会』日本評論社、1997年。
- 石井一也 (a)「児童労働に関する経済学的諸議論の検討－タイのケースを参照の手がかりとして」、『経済論叢 (京都大学)』、第159巻第3号、1997年3月。
- 石井一也 (b)「東北タイにおける児童労働供給 (1)」、『経済論叢 (京都大学)』、第159巻第4号、1997年4月。
- ウイルソン・D「World Voice 世界の異見中印露伯の後を追う「ネクスト・イレブン」新興11市場に注目せよBRIC s の命名者が見る次の主役」『週刊ダイヤモンド』94号、2006年7月19日、23頁。
- 香川孝三「パキスタン・インドにおけるサッカーボールの生産と児童労働」、『国際協力論集』、第10巻第2号、2002年11月。
- 香川孝三『グローバル化の中のアジアの児童－国際競争にさらされる子どもの人権』明石書店、2010年。
- 黒田学「ベトナムにおける子どもの生活と福祉の課題－1995年ホーチミン市第8区不就学児家族の生活調査から」、『岐阜大学地域科学部研究報告』、第1号、1997年。
- 佐藤一彦・鈴木弥生「ハーキン法案とバングラデシュ衣類縫製産業の児童労働」、『秋

田桂城短期大学紀要』、第16号、2004年3月。

下山晃『世界商品と子供の奴隷－多国籍企業と児童強制労働』ミネルヴァ書房、2009年。

谷勝英『アジアの児童労働と貧困』ミネルヴァ書房、2000年。

初岡昌一郎・藤井紀代子「現代の児童労働」、初岡昌一郎編著『児童労働－廃絶にとりくむ国際社会』日本評論社、1997年。